

Vergaderjaar 1995–1996

24 634

Interdepartementale beleidsonderzoeken 1995

Nr. 1

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 maart 1996

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft ter voorbereiding van een algemeen overleg bij brief van 2 februari 1996 de minister van Financiën gevraagd om een overkoepelende notitie over de interdepartementale beleidsonderzoeken die onder het thema financiële vernieuwing zijn verricht, te weten:

- Individuele huursubsidie (24 506)
- Financiële vernieuwing politie (24 512)
- Financieringssysteem Rijkswaterstaat (24 558)
- Beheersstructuur rechterlijke organisatie (24 559)
- Financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12

Financiële Verhoudingswet (24 560)

- Financieringssysteem van de forensisch psychiatrische hulpverlening (24 561)
- Financieringssysteem van de Rijkshuisvesting (24 562)
- Financieringssysteem van het basisonderwijs (24 563)
- Financiële vernieuwing arbeidsvoorziening (zie 24 554, nr. 3)

De minister heeft deze notitie bij brief van 4 maart 1996 toegezonden. De betreffende brieven zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Hubert

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (U55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuylen (PvdA), vacature CDA, Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegert-hart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

S-AFE

Aan de Minister van Financiën

's-Gravenhage, 2 februari 1996

Met het oog op het algemeen overleg dat de commissie voor de Rijksuitgaven met U op 13 maart a.s. zal hebben over een aantal comptabele onderwerpen stelt de commissie prijs op een overkoepelende notitie over de Interdepartementale Beleidsonderzoeken die onder het thema financiële vernieuwing zijn verricht.

In die notitie zou aandacht moeten worden gegeven aan de resultaten van de onderzoeken tegen de achtergrond van de oorspronkelijke opzet, aan de lessen die uit de verschillende onderzoeken voor wat betreft de diverse aspecten van financiële vernieuwing kunnen worden getrokken, en aan de wijze waarop de ervaringen met deze eerste ronde van Interdepartementale Beleidsonderzoeken zullen worden gebruikt voor de binnenkort te starten tweede ronde.

In verband met de noodzakelijke voorbereidingstijd op bovenbedoeld overleg verzoekt de commissie U deze notitie, alsmede Uw reactie op haar brief inzake outputgegevens en kengetallen d.d. 6 december 1995 en die inzake aanvullende posten d.d. 20 december 1995 vóór 1 maart aan de Kamer te zenden.

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
A. J. B. Hubert

Aan de Voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 maart 1996

Naar aanleiding van Uw brief van 2 februari zend ik U hierbij een notitie over de interdepartementale beleidsonderzoeken, die onder het thema financiële vernieuwing zijn verricht.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

NOTITIE INTERDEPARTEMENTALE BELEIDSONDERZOEKEN FINANCIËLE Vernieuwing

1. Inleiding

Bij brief van 2 februari 1996 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven mij verzocht om een overkoepelende notitie over de interdepartementale beleidsonderzoeken, die onder het thema financiële vernieuwing zijn verricht. U vroeg mij om in deze notitie aandacht te geven aan «...de resultaten van de onderzoeken tegen de achtergrond van de oorspronkelijke opzet, aan de lessen die uit de verschillende onderzoeken voor wat betreft de diverse aspecten van financiële vernieuwing kunnen worden getrokken, en aan de wijze waarop de ervaringen met deze eerste ronde van interdepartementale beleidsonderzoeken zullen worden gebruikt voor de binnenkort te starten tweede ronde.»

De notitie is als volgt opgezet. De resultaten van de onderzoeken zullen worden gezien vanuit twee invalshoeken.

In de eerste plaats zal aandacht worden besteed aan de ervaringen met het overkoepelende thema financiële vernieuwing. Hierbij staat de vraag centraal of het «principaal-agent model» nuttig is geweest voor de analyse van het onderzochte proces van beleidsuitvoering en voor de ontwikkeling van beleidsvarianten (paragraaf 2).

In de tweede plaats zal de kwaliteit van de ontwikkelde beleidsvarianten worden beoordeeld (paragraaf 3).

Tot slot wordt gezien welke conclusies getrokken kunnen worden uit de resultaten van de afgelopen ronde van interdepartementale beleidsonderzoeken (paragraaf 4).

2. Het centrale thema

2.1 Inleiding

Vorig jaar is in de heroverwegingsprocedure gewerkt met een centraal overkoepelend thema, te weten «financiële vernieuwing».

Het thema is uitgewerkt in een notitie die is behandeld in de Ministerraad en die, naast de taakopdracht, aan alle werkgroepen is meegegeven als leidraad bij het uit te voeren onderzoek.¹ Het thema was van toepassing op alle onderzoeken, behalve op het onderzoek Europese Uitgaven.²

In de notitie financiële vernieuwing wordt het uitvoeringsproces bij de productie en verstrekking van collectief gefinancierde voorzieningen geanalyseerd in termen van het z.g. principaal-agent model. In iedere principaal-agent relatie stelt de principaal financiële middelen beschikbaar waarvoor de agent een prestatie moet leveren. Aangezien er informatie-asymmetrie bestaat tussen agent en principaal, kan de agent de kosten van de voorziening wat hoger voorstellen dan nodig is («adverse selection») en feitelijk wat lager presteren dan overeengekomen («moral hazard»). De principaal kan zijn positie op drie wijzen versterken, namelijk door:

1. betere informatieverzameling over de kosten en prestaties van de agent
2. het scheppen van financiële prikkels waardoor de agent zelf een belang krijgt bij lagere kosten en betere prestaties
3. doorbreking van de monopoliepositie van de cliënt.

De laatstgenoemde mogelijkheid omvat de twee eerstgenoemde omdat de principaal door concurrentie tussen agenten tevens informatie krijgt over kosten en prestaties (van potentiële toetreders) en er een prikkel ontstaat voor agenten om zelf beter en tegen lagere kosten te presteren.

¹ De notitie financiële vernieuwing is ook aan de Kamer gezonden (Kamerstukken II 1994/95, 23 900, nr. 22, bijlage 1).

² Het thema financiële vernieuwing was niet toepasbaar op dit onderzoek. Het onderzoek was toch nodig in het kader van de discussie over de netto-betalingspositie van Nederland en de aanstaande toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa.

2.2 Toepassing principaal-agent model in rapporten

In alle rapporten van de voltooide heroverwegingsronde is getracht om relaties tussen produktiediensten en intermediaire instanties te analyseren in termen van het principaal-agent model. Bij de ontwikkeling van de beleidsvarianten is in uiteenlopende mate voortgebouwd op deze analyse. In de meeste rapporten zijn de beleidsvarianten niet expliciet gekarakteriseerd in termen van de driedeling van de notitie financiële vernieuwing (verbetering van informatievoorziening, financiële prikkels, concurrentie). In de taakopdrachten was dit ook niet gevraagd. Het blijkt echter wel mogelijk om de ontwikkelde varianten achteraf in termen van deze driedeling te karakteriseren. Dat is gebeurd in bijlage 1 bij deze notitie. Uit deze bijlage blijkt dat in een aantal rapporten ook beleidsvarianten van andere aard zijn ontwikkeld.

Met betrekking tot de laatstgenoemde varianten (die niet passen in de driedeling van de notitie financiële vernieuwing) doet zich de vraag voor of deze vorm geven aan versterking van de positie van instanties in de rol van principaal, ten opzichte van instanties in de rol van agent, op andersoortige wijze dan voorzien in de notitie financiële vernieuwing. Hoewel deze vraag niet steeds gemakkelijk te beantwoorden is, heb ik toch de indruk dat dit bij deze varianten in het algemeen niet het geval is. Dat behoeft uiteraard geen bezwaar te zijn. Rapporten over concrete beleidsterreinen met als hoofdinvulhoek het principaal-agent model, kunnen worden aangegrepen om ook andersoortige beleidsvarianten op deze terreinen te ontwikkelen.

Teneinde te bevorderen dat zowel aandacht wordt besteed aan de drie soorten varianten van financiële vernieuwing in strikte zin, als aan overige varianten, zal ik aan de werkgroepen vragen om deze mogelijkheden systematisch langs te lopen en hun bevindingen terzake expliciet te vermelden in het rapport.

Overigens is het denkbaar om in volgende rondes ook het accent weer sterker te leggen op taakstellende besparingsvarianten. Dit zal tevens afhankelijk zijn van de budgettaire situatie.

3. Beoordeling kwaliteit beleidsvarianten

Wat betreft de bijdrage aan de doelmatigheid van het uitvoeringsproces blijkt dat, met uitzondering van het rapport Europese Uitgaven,¹ in alle rapporten tenminste één of meer beleidsvarianten zijn ontwikkeld langs de lijnen geschetst in de notitie financiële vernieuwing. Er ligt een duidelijk accent op beleidsvarianten in de sfeer van de verbetering van de informatie over de prestaties (met name het volume-aspect, in mindere mate het kwaliteitsaspect) en over de kosten van prestaties en op varianten in de sfeer van de financiële prikkels.² Dergelijke voorstellen zijn in alle rapporten te vinden. Voorstellen voor invoering van concurrentie zijn te vinden in het rapport Arbeidsvoorziening en het rapport politie. Het feit dat voorstellen gericht op concurrentie, in mindere mate zijn ontwikkeld dan voorstellen gericht op verbetering van de informatievoorziening en prikkels, ligt in hoofdzaak aan de aard van de onderwerpen. De meeste onderwerpen leenden zich niet goed voor invoering van concurrentie.

In algemene zin geldt dat de ontwikkelde beleidsvarianten zinvol zijn, gegeven de taakopdracht voor het onderzoek. Dit geldt niet alleen voor de varianten op het terrein van de financiële vernieuwing, maar ook voor de overige varianten. Verder ben ik van mening dat er geen belangrijke varianten ontbreken.

Wat betreft de mate van uitwerking van de beleidsvarianten is het beeld divers. Hoewel het bij de interdepartementale beleidsonderzoeken gaat

¹ Vanaf het begin is aangenomen dat het onderzoek Europese Uitgaven buiten het centrale thema viel.

² Met betrekking tot de financiële prikkels wordt in het overzicht van bijlage 1 de volgende terminologie gebruikt: normkostenfinanciering = financiering van een produktiedienst of intermediaire instantie op basis van een vast bedrag per prestatie; vaste som financiering = normkostenfinanciering waarbij het prestatievolume vooraf wordt vastgelegd op basis van een normatieve indicator van verwacht of trendmatig gebruik; budgettering = normkostenfinanciering, waarbij het prestatievolume vooraf beleidsmatig wordt vastgelegd.

om hoofdlijnen van beleid, moeten deze hoofdlijnen wel zodanig duidelijk zijn dat de politiek op basis daarvan besluiten kan nemen. In een aantal rapporten is die mate van uitwerking niet gerealiseerd en dient dus in ander verband een nadere vertaalslag gemaakt te worden.

4. Conclusies

Uit de ervaringen van de afgelopen ronde trek ik de volgende conclusies:

1. Het centrale thema «financiële vernieuwing» is een nuttige invalshoek bij het onderzoek van het proces van beleidsuitvoering. Dit centrale thema biedt waarschijnlijk ook voor de eerstvolgende onderzoekronde nog voldoende mogelijkheden voor de selectie van onderwerpen en de ontwikkeling van beleidsvarianten. Daarna moet opnieuw worden bezien of dit centrale thema gehandhaafd wordt. Denkbaar is om in volgende ronden ook het accent weer sterker te leggen op taakstellende besparingsvarianten. Dit zal tevens afhankelijk zijn van de budgettaire situatie.

2. Het is nuttig om in de taakopdracht voor te schrijven dat bij de ontwikkeling van beleidsvarianten systematisch aandacht moet worden besteed zowel aan de mogelijkheden op het terrein van de financiële vernieuwing (verbetering van informatievoorziening over prestaties en kosten van prestaties, financiële prikkels en concurrentie) als aan andere mogelijkheden. Indien een werkgroep meent dat een bepaalde soort variant op het terrein van de financiële vernieuwing niet mogelijk is, moet dat in het rapport worden gemotiveerd.

BIJLAGE 1**Overzicht beleidsvarianten interdepartementaal beleidsonderzoek begrotingsvoorbereiding 1996**

Rapport	Verbetering informatievoorziening	Financiële prikkels	Invoering concurrentie	Overig
1a. Europese Uitgaven deel 1				– scenario ongewijzigd beleid – scenario directe inkomstenstoeslagen – scenario financiële rationalisatie – wijziging systematiek Eigen Middelen – netto begrenzer – hervorming structuurfondsen
1b. Europese Uitgaven deel 2				
2. Politie	– ontwikkeling van beleidsplan en verslaglegging	– beperkte prestatiefinanciering algemene bijdrage – bestedingsvoorwaarden bijzondere bijdragen	uitbesteding van politieactiviteiten	– ontwikkeling toezichtfunctie – openbaarmaking van de resultaten van regionale korpsen
3. Bijdragen ex artikel 12 FVW	– protocollering van de verslaglegging door IFLO	– financieel belang voor de provincies – afzonderlijke voorziening op rijksbegroting – beperking van de toegang tot bijdragen ex art. 12		– aanscherping huidig beleid en de regelgeving – uitvoering artikel 12 op afstand
4. Forensisch psychiatrische hulpverlening	– registratie van sturingsvariabelen door dr. Meijers Instituut (als onderdeel van draaischijffunctie)	– normkosten-financiering van instellingen		– ontwikkeling draaischijffunctie bij dr. Meijers Instituut – verkorting gemiddelde behandelduur
5. Arbeidsvoorziening		– variant specifieke uitkering – variant decentralisatie (inkoopmodel)	– concurrentie arbeidsbemiddeling (onderdeel inkoopmodel)	
6. Rijkswaterstaat	– toerekening van kosten aan (deel)-programma's en projecten («produktkosten»)	– contract-relaties tussen uitvoerende en specialistische diensten		– herstructurering planning- en control-cyclus op basis van programma- en projectinformatie («produktsturing»)
7. IHS		– prestatie-afspraken met gemeenten – budgettering van gemeenten (specifieke uitkering)		– bijstelling en vereenvoudiging normering – invoering vermogenstoets
8. Rijkshuisvesting	– baten-lastenstelsel RGD	– invoering huurdersrelatie met RGD		– invoering partiële kapitaal-dienst
9. Rechterlijke Organisatie	– hervorming van systematiek van werklasmeting en verdeling van financiële middelen			– beheersverantwoordelijkheid Zittende Magistratuur – hervorming van de beheersinfrastructuur
10. Basisonderwijs		– scheveningen-variant – andere lump-sum varianten op schoolniveau – andere lump-sum varianten op schoolbestuursniveau		

BIJLAGE 2

Overzicht stand van de politieke toetsing

Regeringsstandpunt gelijktijdig openbaar gemaakt met rapport

1. Europese Uitgaven
2. Politie (voorlopig regeringsstandpunt; inmiddels is ook een definitief regeringsstandpunt aangeboden aan de Tweede Kamer)
3. Arbeidsvoorziening (opgenomen in Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Arbeidsvoorziening)
4. Rijkswaterstaat
5. IHS
6. Rechterlijke Organisatie

Regeringsstandpunt moet nog aan de Tweede Kamer worden gezonden

1. Bijdragen ex art. 12 FVW (inmiddels aan de Kamer toegezonden)
2. Forensisch psychiatrische hulpverlening
3. Rijkshuisvesting
4. Basisonderwijs